

SEMINÁŘE ČSE

DT: 177; 336.71.078.3

klíčová slova: morální hazard – bankovní dohled – výstup ze sektoru

Morální hazard a výstup z bankovního sektoru

V rámci spolupráce České společnosti ekonomické s Českou národní bankou byl (v květnu 2001) v rámci cyklu „Ekonomické teorie a česká ekonomika“ uspořádán seminář zaměřený na problematiku regulace bankovního sektoru. Na semináři vystoupil profesor *David Mayes* s přednáškou „Moral Hazard and Orderly Bank Exit“.

D. Mayes zastává v současnosti funkci poradce bankovní rady Bank of Finland a je profesorem ekonomie na South Bank University v Londýně a v Centre for Research on Europe na University of Canterbury na Novém Zélandu. Dříve působil také jako hlavní ekonom Reserve Bank of New Zealand. Mezi hlavní oblasti jeho výzkumu patří v současnosti měnová politika v eurozóně a dohled nad stabilitou finančního sektoru v Evropě. Právě druhé z těchto oblastí bylo věnováno vystoupení na semináři ČSE.

Přednáška vycházela z 8. a 9. kapitoly knihy nazvané „Improving Banking Supervision“.¹ Kniha ukazuje, jak lze větší tržní disciplínu používat ke zlepšení činnosti bank a jejich managementu ve světě rostoucí komplexnosti, velikosti a inovací. Kniha je založena na výzkumu probíhajícím ve skandinávských zemích a na Novém Zélandu a na srovnání bankovních systémů v EU a USA. Autoři naznačují, že tradiční metody regulace, obzvláště v oblasti mezinárodních institucí, mají své limity a jsou nákladné pro zákazníky. Bankovní regulace se dostala daleko za rámec pouhého definování minimálních standardů obezřetného chování; v mnoha zemích nyní banky musejí bankovním dohledům poskytovat rozsáhlé statistiky. Tento trend k hloubkové regulaci sice snižuje riziko vzniku bankovních potíží, ale uvaluje na celý systém značné náklady. Ty spočívají za prvé v nákladech za zajišťování samotných informací. Další náklady vznikají tehdy, když se banky snaží aplikovat požadavky na všechny typy činností, i když u některých to není příliš logické. Banky tak mohou být méně ziskové a více neefektivní, než by odpovídalo podstupované úrovni rizika. Dále dochází k omezení flexibility bank. Velký problém hloubkové regulace pak spočívá v tom, že u veřejnosti může vzbuzovat dojem, že regulátoři jsou schopni banku řídit lépe než její zaměstnanci. Tak tomu samozřejmě není, ale riziko, že regulátor je činěn zodpovědným za stav jednotlivých bank, nezaniká. Od toho už je jen krůček k tomu, aby regulátor implicitně garantoval zdraví nejen bankovního systému jako celku, ale i jednotlivých bank. V případě problémů pak regulátor nastupuje jako zachránce ohrožené instituce. Pro management to logicky musí být signálem pro morální hazard.

Autoři proto doporučují, aby doposud používané mechanismy bankovního dohledu byly mnohem více doplňovány systémem podnětů k obezřetnému chování, které spočívají v rozvoji transparentních firemních struktur, zveřejňování významných srovnatelných informací sloužících k posuzování bank a k implementaci efektivních nástrojů výstupu z bankovního sektoru a řešení krizových situací s výrazně omezenými náklady pro spo-

¹ Mayes, D. – Halme, L. – Liuksila, A.: *Improving Banking Supervision*. Houndmills, Palgrave, 2001.

lečnost. Diskutované podněty tedy nevycházejí z pravidel, penalizací a doporučení regulátorů, ale z tlaku skupin operujících na finančních trzích, kterými jsou vlastníci, akcionáři, vkladatelé, dlužníci, konkurenti, analytici, novináři a ratingové agentury. Prostor pro uvedené podněty musí logicky existovat, neboť všichni účastníci by měli mít zájem na obezřetném chování banky, neboť všichni mají co ztratit – zaměstnání, příjmy, majetek nebo reputaci. To ale platí jen tehdy, pokud do hry nevstoupí implicitní závazek státu, že bude jednotlivé instituce sanovat. Tento závazek přitom vychází do značné míry z informační asymetrie v bankovníctví. V něm totiž existuje řada neveřejných informací, které jsou kromě managementu dostupné právě také regulátorům. A ti, kdo vědí, jsou také považováni za zodpovědné. Důležité proto je minimalizovat množství neveřejných informací. Banky by měly zveřejňovat externě i ty informace, které jsou nezbytné pro kvalitní interní posouzení situace.

Právě tato témata stála v centru semináře ČSE. Jedním z východisek přednášky byla teze, že existující právní procedury, jejichž cílem je řešit situaci problematických bank, ve většině zemí vytvářejí prostředí, ve kterém vzniká rozsáhlé nebezpečí morálního hazardu při ošetřování bankovních rizik. Na ohrožené banky obvykle nelze aplikovat firemní obchodní právo a následný *run* na banku zabraňuje klidnému a řádnému řešení. Většina právních systémů tak nenabízí kredibilní alternativu k nákladným likvidacím nebo záchranám bank. Státní orgány nemají adekvátní prostředky k nápravě akcí, dokud se situace nestane kritickou; to vědí všichni, kteří řídí banku a její expozici vůči bankovním rizikům. Státní orgány, které chtějí poskytovat bankám dostatečné podněty k obezřetnému chování, musejí dopředu demonstrovat, že jsou schopny a ochotny řešit problémy bank tím, že v případě nesolventnosti odstavi akcionáře, nezajištěné věřitele i management. Investoři pak budou mít logický zájem na tom, aby banka byla dobře řízena, a manažeři budou chtít banku řídit tak, aby si dlouhodobě zachovali své pozice. Zároveň je ovšem třeba mít na vědomí, že centrální banky jsou nadále zodpovědné za systémovou stabilitu a podněty ve stylu „*too big to fail*“ nebo „*too many to fail*“ zůstávají.

D. Mayes následně postavil do kontrastu americký systém, v němž státní orgány nemají díky striktním pravidlům týkajícím se kapitálového vybavení diskreci a musejí banku, která neplní požadavky, zavřít, se systémem existujícím ve většině zemí EU. V nich je pro státní orgány téměř nemožné zavřít jen trochu větší banku, neboť jsou zatíženy historií a praxí záchran bank a zajišťování ochrany vkladatelů. Evropské systémy také nenabízejí dostatečné informace k adekvátnímu předvídaní problémů, trpí nedostatečnou koordinací kvůli principu „kontrola v domovské zemi“ a nedostatečnými pravomocemi státních orgánů k rychlému jednání. To „efektivně“ eliminuje podněty pro vznik tržních tlaků na existenci kvalitního managementu bankovních rizik. Oba systémy obsahují podněty pro morální hazard – americký kvůli strachu ze zavření banky, evropský kvůli očekávání záchran. Z tohoto důvodu vzniká potřeba zavedení takového systému regulace, který státní orgány dopředu zavazuje k důvěryhodným rychlým opatřením v případě problémů, která jsou založena na závazných a vynutitelných měřítcích. Logickou součástí takového systému jsou pak dostatečné pravomoci státních orgánů, které umožňují tato opatření realizovat. Podněty musejí být natolik progresivní, aby omezily riziko, že banka bude záměrně směřovat ke krachu, a musejí být také propojeny s procesy tržní disciplíny. Pak lze aplikovat standardní procedury fúze nebo převzetí, což státním orgánům umožní vyhnout se časovému stresu, který vede často k chybám a nákladným řešením.

Přednášející zdůraznil, že pokud autority potřebují jednat, musejí být schopny jednat okamžitě, bez čekání na valnou hromadu akcionářů, a musejí banku rekapitalizovat, prodat nebo komplexně restrukturalizovat. To ilustroval na příkladě Nového Zélandu, kde mají státní orgány k takovému jednání dostatečné pravomoci (i v případě poboček zahraničních bank). Dále zdůraznil potřebu jednoznačného oddělení funkce věřitele v poslední instanci od funkce poskytovatele fondů pro záchranu. Upozornil také na to, že ti, kdo v procesu ztrácejí, musejí mít následně možnost odvolání k soudu, pokud mají pocit, že pravidla nebyla státními orgány v průběhu akce správně

aplikována. Soudy však na druhé straně nemohou být vhodným nástrojem pro akci samotnou, neboť potřeba zachovat banku v činnosti vyžaduje velkou rychlost. Pokud jde o evropské systémy, informační problém lze řešit kombinací větší veřejné dostupnosti informací a zlepšenou kooperací mezi členskými státy EU prostřednictvím nového memoranda „*Memorandum of Understanding*“. Problém nedostatečné pravomoci může být překonán přijetím legislativy amerického typu, která obsahuje automatické jmenování správce s pravomocemi valné hromady. Správce musí mít možnost jednat rychle a ve veřejném zájmu – vzhledem k nákladům vyvolaným v důsledku vlivu problémů banky na stabilitu finančního sektoru. Vzhledem k tomu, že je vždy obtížné pod časovým tlakem určit rozsah insolventnosti, je třeba jednat podle koncepce ekonomické insolventnosti, tj. podle předem stanovených měřítek. Koordinace pak může být zlepšena odsouhlasením principů pro svěření odpovědnosti domovské zemi za současného zohledňování zájmů ostatních zemí.

Jan FRAIT*

SUMMARY

JEL Classification: G21, G28, G33, K23

Keywords: moral hazard – banking supervision – exit from industry

Moral Hazard and Orderly Bank Exit

Jan FRAIT – Czech National Bank; Faculty of Economics of the Technical University of Ostrava; President of the Czech Economic Association (jan.frait@cnb.cz)

This article summarizes a seminar of the Czech Economic Association devoted to problems of banking supervision. The background paper was delivered by Professor David Mayes, an advisor to the board of the Bank of Finland. The presentation and the discussion afterward focused primarily on the legal procedures in place to deal with distressed banks. Due to the involvement of moral hazard, it is necessary to have a system of regulation that pre-commits the authorities to credible, rapid and progressive measures in the event of difficulty, and that provides them sufficient power to take effective action. The system of regulation has to be supported by the structure of market-based incentives that would lead banks to an inherently prudential management of risk.

* Česká národní banka; Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava; prezident ČSE (e-mail: jan.frait@cnb.cz)